UNIDAD DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Baile de Gigantes :
Nota en torno a la industria "global" de las telecomunicaciones

Francisco A. Catalá Oliveras

Ensayos y Monografías
Número 95
junio 1999

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO EN CAYEY
Biblioteca
1967

Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras
Apartado Postal 23345, San Juan, Puerto Rico 00931-3345
Tel. (1-787)764-0000 ext. 2451 Fax. (1-787)763-5599
E-mail: economia@upracd.upr.clu.edu

C.P.R.
HE
7631
.C374
1999
c.2

1416392

Baile de Gigantes : Nota en torno a la industria "global" de las telecomunicaciones

Francisco A. Catalá Oliveras*

En el mundo de las telecomunicaciones están reinando las fusiones y las alianzas estratégicas entre las grandes compañías. El aparejamiento en el baile está presidido por la liberalización de los mercados, las políticas de privatización y el desarrollo tecnológico. Su ritmo es tan intenso que resulta sumamente difícil seguirle el paso. Constantemente se rompen y se inician nuevos consorcios. Pero en tal proceso la tendencia dominante es la consolidación, lo que debilita las posibilidades de la forjación de un orden competitivo como el que postulan los llamados neoliberales en su apología de las fuerzas del mercado.

Cuando se aprobó la Ley de Telecomunicaciones de 1996 en los Estados Unidos se partió de la premisa de que la misma se traduciría en mayor competencia. Igual premisa ha sido invocada en los nuevos estatutos regulatorios, o más bien desregulatorios, que se han aprobado recientemente en otros países.[1]

En la instancia de los Estados Unidos la presunción de que se iba ha lograr mayor competencia lucía razonable. Con el desmembramiento de la ATT en el año 1984 se había roto, supuestamente, con el pasado monopólico. Ahora, el nuevo estatuto rompería con la segmentación de mercados, entre compañías locales-regionales y compañías de larga distancia, que prevaleció durante el periodo 1984-1996. Uno de los mecanismos clave para trascender la segmentación es la disposición en torno a las "interconexiones", de suerte que

---

*. Profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

1. Una buena síntesis de las reformas normativas en la industria de las telecomunicaciones en varios países aparece en la publicación de la O.E.C.D., Communications Outlook, 1997.

unas compañías logran acceso a las líneas de otras mediante el pago de determinadas tarifas. Así, por ejemplo, una proveedora de servicios de larga distancia, como ATT, puede incursionar en el mercado de servicio local, como el de las llamadas "Baby Bells", mediante el pago de un cargo de acceso al andamiaje telefónico local. A su vez, las compañías que proveen servicio local pueden también ofrecer el servicio de larga distancia. Pero como señalara un analista norteamericano, todo esto partió de una premisa equivocada: presumir que estas corporaciones efectivamente creen en la competencia.[2]

Lo que siguió a la liberalización de los mercados fue el baile de gigantes, con una ola de concentraciones o de emparejamientos sin precedente. Las "Baby Bells" comenzaron por intentar salir de sus respectivos mercados aliándose entre ellas, como es el caso de SBC con Pacific Telesis y el de Bell Atlantic con Nynex. También se recurre a "matrimonios" con operadores de larga distancia, como la reciente fusión entre Bell Atlantic y GTE. De hecho, parte del cabildeo para obtener más amplitud en la diversificación de la oferta de servicios provino de proveedores de larga distancia, como ATT, MCI, y SPRINT.[3]

Como ya señaláramos, la disposición que permite superar la separación entre el servicio de larga distancia y el local es la que obliga a que las distintas compañías telefónicas puedan acceder a la infraestructura de una y otra mediante el pago de una tarifa. De crucial importancia es el acceso a lo que se conoce como "la milla final", que es la que conecta con el hogar. Para lograrlo hay que rentar dicho acceso a la compañía que posea la

---

2. Amy Barrett, Business Week, 30 de junio de 1997, pag. 40.

3. Edward A. Conor, "The International Implications of the United States Telecomunications Act", Journal of Economic Issues, junio, 1997, pag. 551.

infraestructura local, lo que puede reducir el margen de ganancia y el control sobre los usuarios. Por ello no debe sorprender que la estrategia de compra y fusiones sea más favorecida que la estrategia de renta. Tan es así que ATT adquirió las compañías de cable TCI y MediaOne como parte de su estrategia de ingreso a los mercados de servicio local.

Para lograr el acceso al mercado local vía cable, ATT tendrá que hacer una inversión extraordinaria para vencer varios obstáculos tecnológicos ya que el sistema de cable no es bidireccional como el sistema telefónico, es decir, está diseñado para transmitir mensajes en una sola dirección. Aparte de esto, una vez ATT pueda usar la red de TCI y de MediaOne para prestar servicios telefónicos, vendrá obligada por ley a permitirle el acceso a la competencia por el pago de una tarifa. Lo más revelador es que ATT prefiera incurrir en tales riesgos antes de ser ella la que tenga que acceder al mercado local mediante el alquiler de las líneas que permiten recorrer la "milla final". Resulta evidente que el dominio sobre ésta se juzga crucial en el proceso de desaparición de la distinción entre la esfera de larga distancia y la local y, sobre todo, en la integración de los servicios telefónicos con la televisión y la computadora, cuya separación también está en vías de desaparecer. Esto es particularmente importante si se considera que medios alternos para acceder al hogar, como los satélites y la comunicación inalámbrica, tienen todavía que vencer una serie de restricciones económicas y técnicas para poder integrar estos servicios de carácter interactivo.[4] El tiempo cuenta. Parece que en el reacomodo de los colosos telefónicos lleva la ventaja el que se adelanta a sacar la pareja a bailar.

---

4. Valga señalar que en el futuro tal "milla final" puede perder importancia. Resulta reveladora la inversión de Microsoft en Nextel Communications orientada al desarrollo del Internet inalámbrico.

El baile es caro. La transacción entre ATT y TCI asciende a $48,000 millones, mientras que la que corresponde a MediaOne es de $58,000 millones. La de Bell Atlantic y GTE suma $53,000 millones. Y la fusión World Com y MCI significa una transacción de $37,000 millones. Otra "mega-transacción" es la realizada entre SBC Communications y Ameritech Corp., valorada en cerca de $57,000 millones. En estos momentos (mayo, 1999) se discute la posible formación del mayor operador mundial si se materializa la propuesta fusión entre Deustche Telekom y Telecom Italia. A todo eso se suman las alianzas.

Las alianzas internacionales se rearticulan constantemente. Se propone el acuerdo estratégico entre la norteamericana GTE y la británica BT una vez esta última se ve despojada de su participación en MCI por parte de World Com. La norteamericana SPRINT, por su parte, se inscribe en la alianza Global One, formada por la Telefónica Francesa y la alemana Deutsche Telekom. Infonet reúne a Telefónica (España), PTT (Suiza), Belgacom (Bélgica), KPN (Holanda), Telia (Suecia), Telstra (Australia), y KDD (Japón). Estas alianzas, y muchas otras que no estamos citando ya que no intentamos ser exhaustivos, son extraordinariamente volátiles. La fidelidad entre las parejas no se reconoce como virtud en este baile. Al juego de alianzas se suma la creciente inversión de los operadores más importantes en el resto del mundo. Con presencia en América Latina, por ejemplo, cabe destacar a TISA (España), STET (Italia), Telefónica Francesa, y ATT, Bell Atlantic y GTE de los Estados Unidos.

La dinámica reciente de la inversión ha estado vinculada a las políticas de privatización. Ciertamente, hay que reconocer que el "status" de los servicios de las telecomunicaciones tiene un historial sumamente dinámico. De esto podemos dar fe en

Puerto Rico, en donde contamos con un monopolio privado antes del año 1974, un servicio exclusivamente gubernamental durante el periodo 1974-96, y un nuevo orden normativo, dictado por la Ley de Telecomunicaciones de los Estados Unidos, que nominalmente invoca la competencia y que políticamente se ha adherido a la gestión privatizadora.

En los Estados Unidos la tradición ha sido eminentemente de servicios privados con complejas regulaciones gubernamentales. La estructura del mercado ha pasado por distintas fases: desde su etapa básicamente monopólica hasta la fase de regionalización y segmentación de servicios durante el periodo 1984-1996. En estos momentos, como ya consignáramos, experimenta con un nuevo orden institucional montado en supuestos de competencia pero que está propiciando consolidación entre las compañías telefónicas.

En los países europeos el orden normativo es más heterogéneo. No obstante, también prevalece una tendencia privatizante. Aunque el Tratado de la Comunidad Europea no requiere la privatización se admite que indirectamente la estimula a través de otras normas, como las vinculadas a la liberalización de los mercados.[5] Las políticas de privatización las inició el gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña a fines de la década de 1970. Los propósitos centrales fueron aumentar los ingresos del gobierno a corto plazo, reducir la deuda, reestructurar la industria y debilitar a los sindicatos. En esta instancia hay consenso de que la política de privatización tuvo que ver más con creencias ideológicas que con análisis económico y evaluación comparativa.[6] Posteriormente, ya inscritas en el nuevo

---

5. Andrzej Kmiecik y Laurence Gourley, "European Community", en Dennis Campbell y Brian Hollywood, International Privatization, Kluwer Law, Londres, 1996, pags. 239-262.

6. Thomas Clarke y Christos Pitelis, The Political Economy of Privatization, Routledge, Londres, 1993.

orden de integración de la Comunidad Europea, cobran auge las políticas privatizadoras en otros países. En el caso del sector de las telecomunicaciones se parte de monopolios estatales. Las ventas se han realizado mediante ofertas públicas en las que ha participado el capital local y el capital internacional. En la mayor parte de los casos, como en Alemania, Francia e Italia, el Estado mantiene una participación significativa en la empresa. Entre las excepciones se destaca España, en donde el Estado vendió en el año 1997 la participación que le restaba.

Es, precisamente, el capital español uno de los más activos en la industria de las telecomunicaciones en América Latina. A este timbre español de la telefonía internacional algunos lo denominan la "nueva conquista" . Comenzó en el año 1988, en Chile, cuando la operadora española Telefónica Internacional (TISA) compró el 20 por ciento de la compañía chilena ENTEL. Posteriormente participa en las privatizaciones de la telefónica argentina TASA, de la empresa venezolana CANTV, y de la Telefónica de Perú. En el año 1992 compra la mayor parte de Telefónica de Puerto Rico de Larga Distancia (TLD). Su más reciente y más significativa incursión en los procesos de privatización de los sistemas de telecomunicaciones fue su participación en la compra de la gigantesca Telebras de Brasil, en la que adquirió el servicio de línea fija de Sao Paulo, considerado como una de las "joyas" del sistema brasileño.

En la privatización de Telebras, considerada la más importante que se haya realizado en América Latina, participaron las principales empresas del mundo agrupadas en distintos consorcios. Entre las ganadoras de la subasta se destacaron la española TISA, la italiana STET, Portugal TELECOM, la japonesa NTT, la canadiense Telsystem, y las

estadounidenses Bell South y MCI. A estas compañías se sumaron varios grupos de inversionistas brasileños. Este esquema "plural" es el más generalizado. En Telmex (México), por ejemplo, el dominio en la participación lo obtuvo un consorcio compuesto de empresas mexicanas y extranjeras, entre las que se contaba Southwestern Bell y France Telecom.

Asímismo, la fase inicial de la privatización en Argentina consistió en la venta del 60 por ciento de las acciones a un consorcio compuesto por TISA, STET, France Telecom, Citibank, J.P. Morgan y un grupo de inversionistas locales. Los empleados compraron el 10 por ciento de las acciones a un 20 por ciento de descuento. En una fase posterior el Estado vendió en oferta internacional el restante 30 por ciento. Un esquema parecido se ha seguido en CANTV de Venezuela, en donde el control lo posee un consorcio encabezado por GTE.[7]

No siempre se recurre a tales esquemas de formación de consorcios. En ocasiones el Estado mantiene una fracción mayoritaria de las participaciones y se vincula a uno o dos socios privados. Este es el caso de EMTEL en Cuba. En ésta el Estado retuvo el 51 por ciento de las acciones. Las restantes las adquirió el Grupo Domos de México y STET de Italia. También se da la venta total a una sola entidad privada, como Codetel en la República Dominicana en que la única propietaria es GTE.

De la forma que sea, todo el mundo tiene un carné para participar en el baile de los gigantes telefónicos. En el mundo de los países pobres esto significa la desnacionalización

---

7. En el libro editado por Rani Ramamurti, Privatizing Monopolies: Lessons from the Telecommunications And Transport Sectors in Latin America, The John Hoppink University Press, Baltimore, 1996, se hace un detallado análisis de los procesos de privatización en México, Argentina, Venezuela y Jamaica. Veáse también la serie editada por Eli M. Noan (1997, 1998 y 1999) sobre las telecomunicaciones en Asia, América Latina y África.

de sus activos en la industria de las telecomunicaciones. En parte, la privatización en estos países ha sido estimulada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estos han atado su financiamiento a la condición de que se articulen programas de privatización lo que, lógicamente, conduce a la desnacionalización en la medida en que los compradores provengan de los países industriales, básicamente Europa y los Estados Unidos. A las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial se une ahora la Organización Mundial del Comercio. En los acuerdos que se negociaron en el año 1997 en este foro alrededor de setenta países se comprometieron con la reestructuración de sus respectivas industrias de telecomunicaciones. Esto realmente significa apertura de sus mercados a la incursión de los consorcios telefónicos.

En América Latina es evidente que la política de privatización también ha respondido a la carencia de financiamiento para la inversión que requiere la expansión y el mejoramiento de las redes telefónicas. No participar en el baile puede significar quedar atrás en el orden tecnológico de las telecomunicaciones, lo que representa una restricción cada vez más importante en las posibilidades de desenvolvimiento socioeconómico.[8] Ya la tesis del desarrollo económico "desconectado" de la "dinámica global" o del "sistema capitalista mundial" parece haber perdido adeptos.[9]

---

8. El propio Fidel Castro justificó, en un discurso pronunciado en su visita a la República Dominicana (1998), la participación de STET en la telefonía cubana para evitar que ésta se convirtiera en un "dinosaurio".

9. Uno de los exponentes de la necesidad de la desconexión de los países periféricos para superar el subdesarrollo era Andre Gunder Frank. Resulta elocuente que en un ensayo ("The Underdevelopment of Development") en que invierte el título de su ensayo del año 1966 ("The Development of Underdevelopment") rechaza su vieja tesis y juzga "imposible" la estrategia de la desconexión (Andre Gunder Frank, "The Underdevelopment of Development", en Sing C. Chew y Robert A. Denemark (eds), Essays in Honor of Andre Gunder Frank, Sage Publications, Londres, 1996. La caída del "socialismo real" ha tenido su impacto. Cabe cierta justicia a Marx que juzgaría más "científica" o menos utópica la propuesta de opciones "a partir de" y

Otro factor importante en el diseño de las políticas de privatización es la dimensión crítica que asumió el problema de la deuda externa a principios de la década de 1980. Buena parte de los fondos obtenidos con la venta de las empresas públicas, particularmente de las telefónicas, han sido destinados al cumplimiento de las obligaciones con los acreedores. Estos, lógicamente, han sido promotores de tales políticas. Sirven, como el Chase y el Citibank, de proveedores de financiamiento e, inclusive, participan directamente en el consorcio comprador, como Citicorp en Telefónica de Argentina.

¿Se trata este baile de gigantes y la privatización que lo acompaña de una nueva modalidad colonial? La pregunta no se formula por la mera transferencia de propiedad del sector estatal al sector privado, sino por la inversión extranjera que, generalmente, protagoniza los procesos de privatización en los países periféricos. En este orden, como argumenta el especialista en telecomunicaciones Jean-Pierre Chamoux, hay que hacer varias cualificaciones.[10] Primero, los consorcios telefónicos actúan en función de sus intereses y no como parte de la política de los estados metropolitanos. De hecho, lo que buscan, en todo caso, es eludir la regulación de éstos.

Una segunda cualificación que destaca Chamoux se deriva de la especificidad de la industria de las telecomunicaciones: el desarrollo de este mercado, a diferencia de la explotación de materia prima no renovable, no agota la base de recursos. Se considera que

---

no "en lugar de".

10. Jean-Pierre Chamoux, "After Privatization, Neocolonialism?, en E. Noam y A.J. Wolfson (eds.), Globalism And Localism in Telecommunications, Elsevier Science, Amsterdan, 1997.

estos servicios tienen características de lo que se cataloga como "bien de mérito", lo que significa que su consumo no agota sino que aumenta o mejora el producto social.

A estas dos cualificaciones se suma el hecho de que generalmente, aunque no siempre, el inversionista privado no es una sola empresa extranjera sino un conglomerado de empresas cobijadas por consorcios relativamente inestables. A estos suele sumarse el capital local e inclusive la participación estatal. Tanto la volatilidad de los consorcios como la privatización traducida en pluralización de la propiedad puede dar margen a mayor control local en la operación y el desarrollo de la telefonía.

No obstante, hay que reconocer que las características centrales del orden colonial, como la hegemonía militar y la apropiación desigual de recursos, siguen con nosotros. El desarrollo de las telecomunicaciones se orienta por las coordenadas de ese mundo desigual. Hay enormes diferencias en el acceso a los servicios de telecomunicación. De cerca de 700 millones de líneas telefónicas y de 1,200 millones de terminales que hay en el mundo, alrededor del 70 por ciento le sirven al 18 por ciento de la población mundial concentrada en los países industriales.[11]

Junto a tal desigualdad se da una gran concentración en los servicios de comunicación tanto en la dimensión de la oferta como en la de la demanda. Por el lado de la oferta, como ya hemos visto, la creciente concentración es consecuencia de las numerosas fusiones y alianzas entre las compañías telefónicas. Por el lado de la demanda la concentración obedece al enorme peso de la clientela corporativa. En el tráfico de larga distancia de los países

11. OECD (1997), op. cit., pag. 18.

industriales el 20 por ciento de la clientela representa el 80 por ciento del ingreso de la industria de las telecomunicaciones.[12]

El aumento de la "transnacionalización" del aparato productivo, comercial y financiero, posibilitado en buena medida por el adelanto en las telecomunicaciones, ejerce, a su vez, una creciente demanda por más y diversos servicios de manejo de información. La comunicación internacional es, excluyendo los servicios inalámbricos, el segmento de más rápido crecimiento de la industria de las telecomunicaciones. También en esta rama se refleja una concentración en la demanda análoga, o aún superior, a la que caracteriza al servicio de larga distancia a nivel nacional.

Evidentemente, un determinante clave de la senda que toma el desarrollo de las telecomunicaciones es la particular demanda que ejerce el usuario del mundo corporativo. Ante ésta, y ante las políticas desreguladoras y privatizadoras, el servicio de telefonía de alcance universal o inclusivo, accesible a todos los ciudadanos, se torna en un factor residual. Pierde centralidad en la definición de las estrategias de las compañías telefónicas. Esto ha provocado gran discusión en los Estados Unidos en torno a la adecuacidad del fondo para la expansión del servicio telefónico de carácter social. También se discute, particularmente en América Latina, si lo que realmente prevalece en la estructuración de las tarifas es reducción generalizada como consecuencia de la alegada competencia o, más bien, aumento en los cargos a nivel local y relativa modestia en la tarifación de la dimensión internacional.

---

12. Harry Trebing y Maurice Estabrooks, "The Globalization of Telecommunications: A Study in the Struggle to Control Markets and Technology", Journal of Economic Issues, junio, 1995.

La introducción de la fibra óptica en las redes telefónicas ha reducido significativamente el costo de la transmisión. Este es cada vez menos sensible a la variable distancia. Esto puede significar que el costo de una llamada local de diez millas no sea muy diferente al de una llamada de larga distancia de cien o mil millas.[13] Las diferencias en tarifas, por tanto, obedecen eminentemente a otros factores, como las normas estatutarias y las estrategias corporativas.

Con la desregulación y la integración de los mercados de servicio local y de servicio de larga distancia la distorsión en las tarifas provocada por la intervención estatal está en vía, si no de desaparición, de reducción. Estas llamadas distorsiones provocadas por el Estado suelen tener, por cierto, justificación social. Esto ocurre, por ejemplo, cuando un servicio más rentable, como el que se presta en la zona urbana, subsidia a uno menos rentable, como el de la zona rural. No debemos pasar por alto que la telefonía, aparte de constituir parte fundamental de la infraestructura de la economía, se ha convertido en un servicio vital. De la capacidad de acceder al mismo depende en muchas ocasiones la vida de una persona. Genera, además, externalidades, esto es, cada usuario adicional representa un beneficio para el resto ya que aumenta la posibilidad de enviar y recibir mensajes. De aquí se desprende la importancia del llamado servicio universal.

Pero según se reduce la gestión del Estado en las telecomunicaciones, tanto mediante la desregulación como vía la privatización, aumentan los grados de libertad de las compañías

---

13. Gregory L. Rosston y David J. Teece, "Dynamics of the New Local Communications Markets", en E. Noam y A.J. Wolfson (eds.), op. cit. (1997), pag. 5; Rosston y Teece argumentan que la comunicación local se está convirtiendo en un anacronismo cuyo sentido como concepto económico está desvaneciéndose.

telefónicas y, como corolario, su capacidad de estructuración tarifaria. En algunos estudios se ha concluido que la competencia no ha tenido mayor efecto en tal estructuración. Cuando las tarifas se han reducido ha sido, en realidad, consecuencia de innovaciones tecnológicas y aumentos en productividad. La competencia entre los colosos cobra más la forma de publicidad y diseños promocionales que de concesiones en precios o tarifas. Inclusive, los costos de tal competencia publicitaria pueden traducirse en aumentos tarifarios.[14]

De hecho, a pesar de la reducción en los costos del servicio a los usuarios residenciales en el mercado norteamericano, las tres grandes de larga distancia, ATT, MCI y Sprint, aumentaron sus tarifas. En un estudio auspiciado por la Asociación Telefónica de los Estados Unidos[15] se señala que justo cuando comenzó el año 1998 los cargos de acceso que le pagan estas compañías a las locales por el uso de su infraestructura se alteraron y provocaron una reducción en sus costos medios que osciló entre un siete y un diez por ciento. Sin embargo, esto no provocó reducción en las tarifas residenciales. El resultado neto fue un aumento en las mismas de un trece a un veinte y tres por ciento. Posteriormente, a partir del 1ro. de julio de 1998 cuando se da otra reducción en los cargos de acceso, se repite la experiencia. En efecto, tal juego de cargos de acceso y estructuración tarifaria se ha traducido en aumento en ganancias que el usuario residencial paga a razón de más de $1,000 millones anuales.

---

14. A. Michael Noll, "A Study of Long-Distance Rates: Divestiture Revisited", en E. Noam y A.J. Wolfson (eds.), op. cit.

15. Research Conducted by National Economic Research Associates (NERA) for the United States Telephone Association (USTA), octubre, 1998.

No parece haber, por tanto, competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones. Por otro lado, sí podrían estar caracterizados por un proceso de "destrucción creativa", para usar la famosa expresión del economista Joseph Schumpeter, en donde la pugna se da a base de innovaciones, --tecnológicas, organizativas y en productos o servicios--, cuya fuerza motriz es la captura de rentas monopólicas o cuasi-monopólicas.

Mientras que hace tres décadas la industria telefónica era de bajo rendimiento y definida como monopolio natural que requería de subsidios públicos para su expansión, hoy día se ha transformado en una actividad en constante crecimiento, altamente lucrativa, y extraordinariamente dinámica en generación de nuevos servicios.

La transición de la tecnología analógica a la digital, que permite convertir las señales en expresiones binarias que las computadoras pueden captar, ha propiciado avances significativos en la capacidad, calidad y eficiencia del servicio. Se está adelantando la convergencia entre los tres medios tradicionales de comunicación: prensa, ondas, y cables. Por ello las fusiones cobijan periódicos, compañías telefónicas, radio, y televisión.

También se hace posible la erosión de las fronteras. Las telecomunicaciones internacionales, que por más de un siglo se han basado en la colaboración de monopolios territorialmente delimitados, se orientan ahora por organizaciones que trascienden tales delimitaciones. Aquellos que interpretan a la globalización como un proceso prometedor consideran que el desmantelamiento de las instituciones regulatorias constituye una oportunidad para aprovechar plenamente las nuevas tecnologías. Por otro lado, aquellos que estiman que tal desmantelamiento nos expone a dinámicas globales de carácter anárquico consideran que lo que se necesita es mayor experimentación en diseños institucionales en

lugar de presumir que el "mercado global" proveerá un orden adecuado en un mundo heterogéneo. La crisis en el mundo financiero, en donde la globalización sin normas coloca en el papel protagónico al capitalista especulador y reduce a actor de reparto al capitalista emprendedor, es un precedente que no se debe ignorar.

Abundan los textos en que se hace apología de la globalización. Aparte de ineludible, se le caracteriza como una especie de utopía tecnológica en la que el consumidor tendrá acceso a innumerables servicios provistos por una red cibernética. Las metáforas dejan atrás a la realidad. Todavía no vivimos en la "aldea global". Más rezagado aún está el análisis. Carecemos del marco conceptual necesario para abordar lo global.[16] Inclusive lo confundimos con lo internacional. Quizás nos falta hasta el lenguaje y la sintaxis apropiada para la articulación de ese nuevo marco conceptual.

Mientras tanto, el baile de gigantes continúa. Para los países desenvolverse y participar en la economía mundial necesitan estar conectados con la telefonía internacional o, si se quiere, global. Pero, como dice Alain Touraine, en lo que coincidiría el economista Paul Krugman, hoy día la clave para el desarrollo consiste en "combinar competitividad internacional con equilibrio interno".[17] Krugman recalca, sin embargo, que no es la llamada "competitividad" lo que provoca ni el equilibrio social interno ni la solidez de la economía nacional, sino a la inversa. Resulta obvio que ninguna economía débil puede competir eficazmente a nivel internacional. Pero más aún, Krugman insiste en que es falso que los

---

16. El economista Juan Lara me ha llamado la atención sobre la carencia de categorías económicas propiamente globales.

17. Alain Touraine, "El concepto de desarrollo revisited", en Emir Sader (editor), Democracia sin exclusiones ni excluídos, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.

países desarrollados dependan predominantemente de su inserción en el mercado mundial. Su solidez depende, sobre todo, de la inversión en sus propios mercados. Con su característico tono caústico concluye que cuando se invoca la "competitividad" generalmente no se sabe de lo que se está hablando.[18] Lo peligroso es que si se invierte el orden de causalidad convertimos la "competitividad" en una obsesión y descuidamos la exploración e inventiva institucional que requiere el desenvolvimiento socioeconómico.

El mercado de las telecomunicaciones, ni ninguno otro, está exento de la necesidad de tal inventiva institucional. La desreglamentación sólo es posible, sin provocar el resquebrajamiento del mercado, cuando se acuña otro ordenamiento regulatorio. En contraste con el supuesto neoliberal de que "más mercado" significa "menos Estado", realmente uno asiste al desarrollo del otro. Desde el rompimiento del feudalismo el Estado ha sido instrumental en el establecimiento del orden mercantil. Para que el mercado funcione las relaciones contractuales que lo conforman requieren de determinados arreglos institucionales provistos por el Estado. A esto se añade el instrumental político necesario para contrarrestar su inestabilidad.

Un ejemplo de la sustitución de un orden regulatorio por otro es el que se asocia con la liberalización del mercado internacional en virtud de una serie de tratados de "libre comercio". Tanto en su dimensión multilateral como en el espacio bilateral, estos tratados constituyen cuerpos de reglamentación producto de complejas negociaciones entre los gobiernos participantes. Puesto que no se trata ni del crudo proteccionismo a ultranza ni de

---

18. Paul Krugman, The Age of Diminished Expectations, The MIT Press, Cambridge, 1994, pag. 16.

comercio estrictamente libre, sino de la negociación y administración de múltiples y complejas reglas, la gestión estatal está más presente que nunca antes.

El mercado "por la libre", o lo que algunos llaman el "capitalismo salvaje", tiene un historial catastrófico: inestabilidad, desigualdad, empobrecimiento de parte de la población dentro y entre las comunidades nacionales, marginación, decadencia urbana, contaminación ambiental... La lista de problemas o "desviaciones" es larga. No se puede argumentar que el Estado los ha resuelto. Pero sí que el mercado "por la libre", el protagonismo de la esfera económica y el debilitamiento de la esfera sociopolítica, los exacerba. Las consecuencias de la utilización del mecanismo del mercado sin el encuadramiento institucional adecuado se palpan en el desastre económico y político de Rusia. Ya se ha convertido en lugar común el dictamen de que "ha sido necesario pasar por la experiencia rusa del capitalismo para que el comunismo soviético parezca bueno".[19] Estimamos que el monismo normativo, es decir, la ausencia de inventiva y pluralismo institucional, causó tanto el resquebrajamiento del "socialismo real" como la debacle en el capitalismo crudo que le ha sucedido.

Tanto los mercados financieros como los de las telecomunicaciones se encuentran en tránsito de un orden institucional a otro. Su desbordamiento global (qué duda cabe) plantea problemas inéditos. Pero aunque el alcance de los flujos financieros y telecomunicativos sea global estarán sujetos a nuevos ordenamientos regulatorios. La razón es sencilla: los mercados no funcionan sin tales ordenamientos. Para empezar, los actores

---

19. John Kenneth Galbraith, "El sexo ciega a Washington", El País, 15 de octubre de 1998. Con esta apreciación coincide Jürgen Habermas cuando plantea que el colapso del comunismo, aunque demostrara la mayor eficiencia del mercado como articulador de la actividad económica, no avala el reclamo neoliberal de que la lógica de las relaciones de mercado debe suplantar todo otro principio de organización social (citado por Alan Scott, The Limits of Globalization, Routledge, Londres, 1997, pag. 15).

en el mercado asumen riesgos calculados. Estos se tornan incalculables si el caos desplaza al ordenamiento legal que cobija las relaciones contractuales. Cuando esto sucede sobreviene la crisis y el consecuente reclamo por la gestación de algún arreglo institucional.

El baile de los gigantes telefónicos se está llevando a cabo a la misma vez que, tanto a nivel de los países como a nivel de foros de negociación multilateral, como la Organización Mundial del Comercio, se está rearticulando el andamiaje normativo. Ambas dimensiones se influencian recíprocamente.

Puesto que partimos de la premisa de que el pluralismo institucional es enriquecedor y de que su contraparte, el monismo institucional, resulta poco funcional[20], postulamos, entonces, mayor exploración y experimentación de política en lugar de una solución homogénea a los nuevos retos de las telecomunicaciones. La privatización monopolizadora estaría reñida con esta premisa. Sin una diversidad significativa en la estructura de propiedad y en el control se corre el riesgo de empobrecer la innovación y reducir la heterogeneidad del conocimiento y de la información. Por eso la transformación de la privatización en una política de participación y pluralización de la propiedad está más en armonía con la dinámica institucional que debe acompañar a la dinámica tecnológica.

La información es vital para el desenvolvimiento social y económico. Las telecomunicaciones constituyen ya una infraestructura de usos múltiples: educación, salud, servicios sociales, servicios comerciales, etc. Los usos potenciales que todavía no

---

20. Sobre este particular véase "El sistema económico: principio de impureza y pluralismo" (cap. V), Francisco A. Catalá, Democracia Obrera: ¿Autogestión o Privatización?, Ediciones Huracán, Río Piedras, 1996.

conocemos quizás hasta superen a los conocidos. Esto hace imperativo no estar a expensas de un baile de gigantes impulsado eminentemente por unos usuarios "globales" que no pasan de 1,000 compañías transnacionales.[21] Desde el otro polo, la instancia local, hay que alterar el ritmo del baile de suerte que éste no sea dictado exclusivamente por estos usuarios. De allí la importancia de la pluralización de la propiedad, de la fiscalización en la estructuración tarifaria y de las políticas de servicio universal regidas por criterios de accesibilidad y equidad.

Referencias

Barrett Amy, Business Week, 30 de junio de 1997.

Campbell Dennis y Hollywood Brian, International Privatization, Kluwer Law, Londres, 1996.

Catalá Francisco, Democracia Obrera: ¿autogestión o privatización?, Ediciones Huracán, Río Piedras, 1996.

Chew Sing y Denemark Robert, Essays in Honor of Andre Gunder Frank, Sage Publications, Londres, 1996.

Clarke Thomas y Pitelis Christos, The Political Economy of Privatization, Routledge, Londres, 1993.

Conor Edward A., "The International Implications of the United States Telecommunications Act", Journal of Economic Issues, junio, 1997.

Galbraith John Kenneth, "El sexo ciega a Washington", El País, 15 de octubre de 1998.

Krugman Paul, The Age of Diminished Expectations, The MIT Press, Cambridge, 1994.

21. Klaus W. Grewlich, "Toward an International Competition Policy in Global Telecommunications", en E. Noan y A.J. Wolfson (eds.), op. Cit., (1997), pag. 353.

Noam Eli M. (ed.), Telecommunications in Western Asia and the Middle East, Oxford University Press, New York, 1997.

Noam Eli M. (ed.), Telecommunications in Latin America, Oxford University Press, New York, 1998.

Noam Eli M. (ed.), Telecommunications in Africa, Oxford University Press, New York, 1999.

Noam E. Y Wolfson A.J., Globalism and Localism in Telecommunications, Elsevier Science, Amsterdan, 1997.

OECD, Communications Outlook, (2 vols.), Paris, 1997.

Ramamurti Rani, Privatizing Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

Sader Emir (editor), Democracia sin exclusiones ni excluídos, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.

Scott Alan, The Limits of Globalization, Routledge, Londres, 1997.

Trebing Harry y Estabrooks Maurice, The Globalization of Telecommunications: A Study in the Struggle to Control Markets and Technology", Journal of Economic Issues, junio, 1995.